

# Methoden und Maßstäbe für die planerische Abwägung

**Theorie und Praxis abgeleiteter Bewertungsnormen**

von  
Erich Gassner

**yp**

Bundesanzeiger

# Inhaltsverzeichnis

li Teil: Theoretische Grundlagen.....	9
<b>Einführung.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Kapitel</b>	
- Vorabklärungen.....	12
<b>1. Begriffliche Klarstellungen.....</b>	<b>12</b>
<b>II. Anwendungsfälle der Interessenabwägung.....</b>	<b>12</b>
1. Gesetzgebung.....	12
2. Gesetzesanwendung.....	13
a) Die Grundrechtsjudikatur.....	14
b) Die Strafrechtsjudikatur.....	14
aa) Die Rechtswidrigkeitsbestimmung.....	14
bb) Die Strafzumessung.....	14
c) Die Zivilrechtsjudikatur.....	15
d) Das Verwaltungshandeln.....	15
<b>III. Das Paradigma des planerischen Abwägens.....</b>	<b>16</b>
1. Rechtliche Einbindung der planerischen Gestaltungsfreiheit.....	16
2. Zur Struktur der Abwägung.....	17
a) Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials.....	17
b) Das Gewichten des Abwägungsmaterials.....	18
<b>IV. Schlußfolgerungen, Kritik, Defizite.....</b>	<b>19</b>
1. Schlußfolgerungen.....	19
a) Allgemeine Feststellungen.....	19
b) Strukturgesetzmäßigkeiten der Abwägung.....	19
2. Auseinandersetzung mit der Kritik an der Abwägung.....	20
a) Abstrakte Güterabwägung statt konkret-individueller Interessenabwägung.....	20
b) Konkordanz statt „Wegwägung“.....	21
c) Rechnerische Abwägung.....	22
d) Methoden- und Maßstabsklarheit.....	22
3. Defizite.....	24
<b>2. Kapitel</b>	
<b>Ansätze zur Maßstabsfindung.....</b>	<b>27</b>
<b>I. Zur Maßgeblichkeit des Zwecks.....</b>	<b>27</b>
1. Wertung als Ordnungsaufgabe.....	27
a) Systemabhängigkeit der Wertung.....	27
b) Unterscheidung zwischen Bewertungs- und Bestimmungsnorm.....	27
2. Der Zweck als Zuordnungsgesichtspunkt.....	28
a) Die systembildende Kraft der Verwaltungszwecke.....	28
b) Ordnungssysteme privater Zwecke.....	29

aa) Grundrechte.....	29
bb) Strafrechtlicher Schutz.....	29
cc) Zivilrechtlicher Schutz.....	29
c) Zwischenergebnis.....	30
3. Die Zwecksetzung als normative Wertsetzung.....	30
a) Handlungsrechtfertigung durch den Zweck.....	30
b) Zwecksetzung als Auftrag an die Verwaltung.....	30
c) Zweckausdifferenzierung nach leitenden Wertungsgesichtspunkten..	32
d) Zwischenergebnis.....	33
aa) Die heuristische Funktion des Zweckes.....	33
bb) Die normierende Funktion des Zweckes.....	33
cc) Die Entscheidung über das Ob.....	33
dd) Die Entscheidung über das Wie.....	33
<b>II. Zur Maßgeblichkeit der Sache.....</b>	<b>34</b>
1. Der Methodendualismus von Sein und Sollen.....	34
2. Die Natur der Sache.....	35
3. Der Typus als Hinwendung zum vergleichsweise Konkreten.....	36
4. Die Sachstruktur des Normbereichs.....	38
5. Die Transformation außerrechtlicher Tatsachen ins Recht.....	40
6. Zwischenergebnis.....	41
a) Zweck und Sache als Bezugsgrößen.....	41
b) Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Sollen und Sein.....	41
c) Die Erschließung der Maßgeblichkeit der Sache.....	41
d) Die integrierende Funktion der Abwägungsaufgabe.....	41
<b>3. Kapitel</b>	
<b>Die Bewertung im Einzelfall.....</b>	<b>42</b>
<b>I. Systemtheoretische Grundlagen.....</b>	<b>42</b>
1. Allgemeine Aspekte.....	42
2. Spezifische Aspekte.....	43
a) Gesetzliche Grundsätze.....	43
b) Andere leitende Wertungsgesichtspunkte.....	44
<b>II. Die Maßstabsentfaltung des Systems.....</b>	<b>46</b>
1. Die Relevanz der Natur der Sache.....	46
2. Der Zweck/Fakt-Wert.....	47
<b>III. Typologische Maßstabsfindung.....</b>	<b>50</b>
1. Typenbegriffe und Standards.....	51
a) Der normative Realtypus.....	51
b) Der axiologische Idealtypus.....	54
c) Der logische Idealtypus.....	57
d) Der Art- und der Idealtypus.....	57
2. Steigerungsbegriffe.....	58
a) Der Typus als Ordnungsbegriff.....	58
b) Komparative Sätze.....	58
c) Anwendungsfälle.....	61
aa) Die Leistungsfähigkeit insbesondere des Naturhaushalts.....	61
bb) Der Gefährdungsgrad geschützter Arten.....	62
cc) Gütestufen insbesondere von Naturgütern.....	62
dd) Die spezifischen Denkmalschutz-Bedeutungskategorien.....	62
3. Topische Falltypen.....	63

<b>IV. Die Folgenbewertung nach den allgemeinen Erfahrungssätzen der Sachwissenschaften.....</b>	<b>64</b>
1. Die Notwendigkeit der Folgenbewertung.....	64
2. Die rechtliche Relevanz allgemeiner Erfahrungssätze der Sachwissenschaften.....	65
3. Die Modellbildung als Hilfsmittel zur praktischen Nutzenanwendung der wissenschaftlichen Erfahrungssätze.....	66
a) Methodische Anforderungen an die Modellbildung.....	66
b) Anwendungsbeispiele.....	68
aa) Exemplarische Hinweise.....	68
bb) Skizzierung eines Mehr-Ebenen-Modelles.....	68
cc) Die Klimamodelle als Beispiel hochaktueller und komplexer Modellbildung.....	70
<b>V. Maßstabsbildung durch Verfahren.....</b>	<b>71</b>
1. Kompensation von Maßstabsdefiziten in und durch das Verwaltungsverfahren.....	71
2. Die maßstabsbegründenden Momente.....	73
<b>4. Kapitel</b>	
<b>Schlußfolgerungen für die Fehlerlehre.....</b>	<b>76</b>
<b>I. Vorfragen der Fehlerlehre.....</b>	<b>76</b>
1. Die zentrale Frage der Bindung der planerischen Gestaltungsfreiheit . . . . .	76
2. Die Entscheidungsprämissen.....	76
<b>II. Die Unausweichlichkeit der Unterscheidung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge.....</b>	<b>77</b>
1. Ausweichversuche gegenüber abgeleiteten Bewertungsnormen . . . . .	77
2. Zur richterrechtlichen Abwägungslehre.....	81
3. Die Sachbestimmtheit offener Normvorgaben.....	83
<b>III. Behördliche Abwägung in eigener Sache?.....</b>	<b>85</b>
1. Das Phänomen der institutionellen Befangenheit . . . . .	86
2. Die (noch) zulässige Identität von Projektträger und Planfeststellungsbehörde.....	87
- 3. Das Beteiligungs- und Klagerecht der Länder in Planfeststellungsverfahren des Bundes.....	88
<b>IV. Zusammenfassende Wertung der Ergebnisse des theoretischen Teils. . . . .</b>	<b>90</b>

## 2. Teil: Praktische Umsetzung

<b>L. Kapitel</b>	
<b>Beispielhafte Entwicklungen von Bewertungsmethoden für die Praxis und in der Praxis.....</b>	<b>93</b>
<b>I. Defizite in der Praxis.....</b>	<b>93</b>
<b>II. Zur Notwendigkeit der Standardisierung.....</b>	<b>94</b>
<b>III. Umsetzungsbeispiele.....</b>	<b>96</b>
1. Gewässerausbau.....	96
a) Abgrenzung der räumlichen Bezugseinheiten . . . . .	96
b) Konkretisierung von Zielen.....	96

c)	Folgewirkungen des Projekts.....	99
d)	Entwicklung von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen eines übergreifenden Zielsystems.....	99
aa)	Kernzonen.....	100
bb)	Verbundzonen.....	100
cc)	Randzonen.....	100
2.	<b>Freileitungsbau</b> .....	100
a)	Abgrenzung der betroffenen Naturhaushaltsbereiche.....	100
b)	Bilanzierung von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen . . .	101
aa)	Boden.....	101
bb)	Vegetation.....	101
cc)	Kleinklima.....	102
dd)	Tierwelt.....	102
3.	<b>Straßenbau</b> .....	103
a)	Abgrenzung von Beeinträchtigungsräumen.....	104
b)	Eingriffe in Biotopvernetzungen.....	105
4.	<b>Industrieanlagenbau</b> .....	106
a)	Modellbildung.....	106
b)	Indikatorauswahl.....	106
5.	<b>Landschaftsplanung</b> .....	107
a)	Landschaftsplanung in der Bauleitplanung.....	108
b)	Planung vernetzter Biotopsysteme.....	109
6.	<b>Grundlagen für die Maßstabbildung durch Verfahren</b> .....	110
<b>2.</b>	<b>Kapitel</b>	
	<b>Zur Reichweite der planerischen Gestaltungsfreiheit</b> .....	112
<b>I.</b>	<b>Die planerische Freiheit der Zwecksetzung</b> .....	112
1.	Die unterschiedliche Sach- und Wertdimension der einzelnen Zweck/Fakt-Werte.....	112
2.	Die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen gesetzten Zielen und betroffenen Belangen.....	112
<b>II.</b>	<b>Die rechtliche Bindung zum Schutz der betroffenen Belange....</b> .....	113
1.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	113
a)	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im weiteren Sinne.....	113
b)	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne.....	114
2.	Die Kompensationspflicht.....	115
a)	Die Ableitung der Kompensationspflicht.....	115
b)	Die geschützten Belange.....	115
c)	Das Beispiel der landschaftspflegerischen Begleitplanung.....	116
3.	Die typisch planungsrechtlichen Bindungen und die exogenen Normvorgaben.....	117
<b>Schluß</b> .....		119
Literaturverzeichnis.....		121
Abkürzungsverzeichnis.....		130
Sachregister.....		132